

世界范围航空运输会议：自由化的挑战和机遇

2003 年 3 月 24 日—29 日，蒙特利尔

议程项目 4： 对进展中的自由化全球框架的讨论

4.1： 继续推动自由化的机制

国际民航组织在推动自由化中的作用

（由秘书处提交）

摘要

本文件讨论国际民航组织在推动自由化中的作用并为未来提出一个具体的工作中心的建议。本文件还探讨国际民航组织与其他组织特别是世界贸易组织（WTO-OMC）在涉及管理问题上的关系，指出其中存在的某些隐忧，并强调应该提请世贸组织注意的若干问题。

会议的行动在第 6.1 段。

1. 引言

1.1 国际民航组织在航空运输领域的使命《芝加哥公约》中做了一般性的规定。多年来，由于这一使命的广泛性质，大会和理事会得以在铭记《公约》第 44 条规定的国际民航组织的各项目标的同时，承担了各国商定的各种各样的具体任务。

1.2 国际民航组织还一直积极参与了对各种经济管理事项的讨论，而这方面的活动近年来不断增加，因为缔约国日益指望国际民航组织制定出政策指导和建议，促进管理政策问题上的协调与合作，并在经济管理问题上发挥它作为航空界的全球论坛和接头点的作用。现在，国际民航组织的作用以及各国的任务和愿望已经归集到一处：大会第 A33-19 号决议—国际民航组织在航空运输领域的持续政策综合声明，前言和附录 A，经济管理（Doc 9790）。缔约各国通过大会确认了“国际航空运输的具体特性”和“国际民航组织在制定国际航空运输管理政策指导方面的首要作用”。此外，本组织战略行动计划的战略目标之一，即是“保证国际航空运输的经济管理指导是与时俱进和具有实效的”。

1.3 不断变化的航空运输环境和航空运输部门安全、有序的自由化，要求对本组织今后若干年内如何在这一过渡和管理变革进程中发挥促进者的作用做出评断。各国在航空运输问题上享有主权，这是毫无疑问的。但是，国际民航组织发挥作用的程度和性质必须进一步加以界定，尤其是涉及到自由化进程

以及这一进程如何能够最好地服务于本组织各缔约国当前的和未来的利益。本文件探讨国际民航组织在推动自由化中的作用，包括本组织与那些在其任务中包含了航空运输或者对国际航空运输的经济管理有兴趣、有参与的其他组织的相互关系。

2. 推动自由化

2.1 秘书处提交本次会议审议的文件中载有若干拟议的结论和建议。其中一些建议借鉴了本组织，尤其是 1994 年第 4 次世界范围航空运输会议和后来的航空运输规章专家小组先前所做的工作。

2.2 关于本次会议的结果，秘书处预计国际民航组织将结合下述方面继续展开工作：a) 进一步编制航空运输协定范本（TASAs）以及有关其应用和作为自由化工具的补充材料（WP/17）；b) 进一步编写和传播自由化案例研究（WP/5）；c) 就如何指导和协助各国实行航空承运人所有权和控制权标准的自由化而进行研究、监督和促进（WP/7）；和 d) 就消费者利益的发展（WP/13）、产品分销（WP/14）和增加透明度（WP/16）执行监督任务。

2.3 虽然国际民航组织历来参与经济管理并于近来在管理事项上发挥着越来越积极的作用，但也认识到各国对于这一作用的恰当水平和性质存有不同的看法。不过，航空运输面临着一个新的、空前的管理变革和改革的时代，因此必须保证《芝加哥公约》的各项原则和本组织的各项目标全面得到坚持。自由化如非全面铺开，协调进行，其进程就会失去平衡、支离破碎，其利益也会是有限的。采纳自由化作为一般政策，迄今得到一些国家的拥护。但许多国家仅在有限的、没有定规的基础上实行了自由化。对于为数众多的国家而言，自由化虽是一个原则上可以接受的进程，但它同时也会引起一些重大的关注，如国家能否有效地继续参与国际航空运输，能否得到航空服务，具体实施上存在不确定性和对自由化的效益需要信心等。

2.4 本次会议为本组织处理这个问题，履行各国通过大会所期待并经国际民航组织向航空界以外更大的世界确认了的首要作用，提供了独特的机会。国际民航组织今后关于经济管理的工作可以设想为两个作用。这两个作用都要求把其当前经济管理工作的中心重新具体定位到自由化的方向上去。

2.5 第一个作用，是把本组织经济管理工作的中心放在自由化政策和指导的制定上。由于政策的制定是国际民航组织决策机构的任务，今后这方面的工作将根据决策机构的统一意见和指示去做。至于指导材料的制定，秘书处则会把能够推动自由化进程的作为重点。

2.6 第二个相关的作用，是在本组织的自由化工作中强调为各国促进、推动和提供协助，帮助它们为实现更为广泛的效益而驾驭好自由化。这方面可以采取研讨会和讲习班的形式，以及利用航空运输协定范本和本次会议形成的指导意见等工具。通过把国际民航组织未来作用的重点放在自由化的推动和实施上，本组织不仅可以在满足全体缔约国的需要的同时主动发挥领导作用，而且还可以大有作为，使整个航空界沿着改革和管理现代化之路前进。

2.7 从长远看，国际民航组织在追循多边主义这个其于 1940 年代以来一直宣称的目标的过程中，将会逐步形成自己经过加强和重新界定的作用。自 1947 年以来，国际民航组织从未被用作商业权利多边协定的谈判场所，而在关于市场准入的文件（WP/8）中表示并在航空运输协定范本说明文件（WP/17）中予以重申的一个观点，就是缔结一项全球多边协定的条件尚未成熟。但国际民航组织不仅是广泛适用

的政策和指导的策源地，而且是一个具有长期资料交换和信息集散经验的普遍性论坛。

2.8 给予市场准入，对商业服务实行经济管理，这仍然是国家双边处理的问题，而且越来越成为区域或多边基础上国家集团之间处理的事务。这些都是各国比较熟悉并且普遍认为符合本国利益的办法。然而，由于全球化市场产生的管理环境上的重大变化，今后国际民航组织除了制定政策指导，提供协助和作为信息来源之外，还可能会有其他的作用。一个可能，就是国际民航组织成为一个全球管理市场，各国可以在此会商确定在各种水平上交换市场准入。国家把国际民航组织当作一个论坛，利用它的各种设施与潜在的伙伴国在双边或多边层次上探讨市场准入及其相关的管理问题。这样可以解决当前单独的、互不关联的双边谈判制度的一个有目共睹的弱点，那就是它既费钱又费时，而且对处理市场准入问题也谈不上是有效率的办法。

2.9 因此，国际民航组织的作用可以是一个推动者的作用，是一个会商的论坛，一如国际航协定期会议对于机场起降时刻的协调，以及世界贸易组织对于贸易谈判的双边和多边要约和请求制度的论坛作用。各国现在接受了根据市场新的现实调整管理规定的必要性，这是朝向最终比较协调一致的经济管理方法和多边目标迈出的第一步。作为论坛的国际民航组织可以推动这种协调和这种目标。本次会议可以考虑本组织是否应该开始进一步探讨这个概念，作为一个长期的可能性并随着自由化进程的展开来谈。

3. 与其他组织的关系

3.1 国际民航组织是一个普遍性组织，在此，188个缔约国加上来自航空界其他方面的观察员组织可以聚集一堂，共同探讨航空界的各种问题，解决航空部门的各种需要。国际民航组织系统下的民用航空是一个一体化的、相互关联的部门，在其中安全、保安、环境和其他各种问题，包括经济管理在内都可以得到处理。国际民航组织进程的包容性，不仅使得其主要宗旨是航空的某个方面的机构得以参与意见，而且主要任务不在航空而仅对航空有兴趣的机构也可以投入意见。理事会这次一共邀请了50多个组织参加会议。本次会议在民航界内外引起了广泛的兴趣。凡是论及国际民航组织推动自由化的未来作用之处，都必须考虑到民航组织在国际航空运输的经济管理中与其他组织，尤其是非航空类组织的关系，以及这些组织的参与问题。基于这种参与的广泛性，在全球层次避免重复努力将是重要的。

3.2 国际民航组织与国际航空运输协会（IATA）和国际机场理事会（ACI）及其前身组织保持了长久的关系。国际民航组织与各地区航空组织也保持着密切的联系，而它们在各自的职权范围内对管理问题都抱有特别的兴趣。这些组织包括非洲航空委员会（AFCAC）、欧洲民用航空会议（ECAC）、拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）和阿拉伯民用航空委员会（ACAC）。这些长久的关系总体上是非常合作和互利的。另外，还有若干在航空运输自由化中格外活跃的次区域组织。例如加勒比海共同体（CARICOM）、东部和南部非洲共同市场（COMESA）和太平洋论坛等。国际民航组织应该配合和支持这些组织的自由化工作。

3.3 同时，一些其他的非航空类国际组织也对管理问题产生了兴趣。就秘书处工作层面而言，国际民航组织与这些机构的关系一贯是建设性的、合作的。例如，国际商会（ICC）经由其航空运输委员会长期保持了对管理问题的兴趣，并且多年来还就此公布了各种政策立场。国际民航组织通常会参加该委员会的会议。由发达国家组成的经济合作与发展组织（OECD）过去十年也曾涉足航空运输

自由化的若干方面，包括（1977年）对国际航空运输政策的未来和（2002年）对航空货运自由化所做的研究。同样，在这些研究的编写过程中征求过国际民航组织的意见，民航组织也参加了征集采纳这些研究的一些会议。联合国贸易与发展会议（UNCTAD）也曾针对具体事项论及航空运输的管理问题，国际民航组织参加过它的一些研究项目和相关会议。因此，目前有一些机构对全球管理问题是怀有兴趣的，而且这样做也完全符合它们的主权权利。但国际民航组织和又是这类机构的成员国的缔约国，必须保证这些机构将会继续从更为广泛的航空界视角来考虑问题。此外，在国际民航组织与其他组织涉及管理问题的关系中，应该继续实行双向的合作与协调。

3.4 或许，就一个国际组织参与航空运输事项的潜力而言，影响最大者则是1995年1月1日成立、带有通过服务贸易总协定（GATS）放开和扩展所有服务部门的广泛使命的世界贸易组织（WTO-OMC）。2003年2月5日截止世贸组织共有145个成员国。自1980年代服务贸易问题浮出表面以来，国际民航组织一直跟踪这方面的各项发展并在其中发挥了积极的作用。国际民航组织关于服务贸易的政策载于大会第A33-19号决议附录A第IV节第4d)段。这项政策特别提请注意“国际航空运输的经济、环境、安全和保安方面的密切联系”。自世贸组织建立而且服务贸易总协定投入运作以来，国际民航组织与世贸组织秘书处保持了建设性的、合作的关系，并在讨论涉及航空界的问题时参加了服务贸易总协定的监管机构服务贸易理事会（CTS）的会议。世贸组织秘书处在很大程度上依靠国际民航组织秘书处协助它了解有关航空界的情况和发展，尤其是当前正在进行的对服务贸易总协定的航空运输服务附件的复审工作。

3.5 服务贸易总协定，包括它的航空运输服务附件，自2000年以来一直处于强制性复审中（这项程序每5年必须进行一次），其中包括考虑是否扩大服务贸易总协定的覆盖面，使其超出该附件目前涵盖的三种航空运输服务，即航空器的修理和维护、计算机订座系统和航空运输的市场营销和销售这个范围。在是否和如何扩大服务贸易总协定对航空运输事项的覆盖范围的问题上，进展一直十分缓慢。

3.6 国际民航组织与世界贸易组织关系中的主要隐忧，不是来自秘书处层面上的工作关系，而可能产生于未来对航空运输实行管理的方面。世贸组织负有扩大其覆盖范围的任务和行业使命，以便通过服务贸易总协定实现航空运输的自由化。服务贸易总协定是一个开放式制度，因为它的覆盖范围是通过定期谈判来确定的，而且各国对所有服务部门都做出了扩大自由化的承诺。所以，就航空运输而言，这一进程的走向如何，速度怎样，目前尚无法确定。有些缔约国认为，将对航空运输的管理置于服务贸易总协定之下，这作为政策来说是合适的，尽管服务贸易总协定通过国家的承诺实行最惠国待遇和国民待遇的原则将如何适用于市场准入这样的具体问题目前还不清楚，这类事项仍然主要是由双边交换和对等原则来规范的。大多数国家似乎并不支持上述观点。理事会并未要求本次会议讨论服务贸易总协定作为一个自由化机制的利弊或是寻找替代现有安排的办法，而是要求从本组织在推动未来航空运输自由化中的作用着眼，探讨国际民航组织与其他组织的关系。服务贸易总协定对航空运输的覆盖范围的未来发展与走向的确是一个相关的问题，但仅以它影响到国际民航组织的关系和作用为限。

3.7 国际民航组织对服务贸易总协定的参与仅仅是根据服务贸易理事会1998年的一项决定临时做出的安排。2001年，国际民航组织找过世界贸易组织，希望能够与它建立经常性关系。国际民航组织建议两组织签署一份谅解备忘录，其出发点就是要明确两组织各自的作用以保证不发生无谓的重复努力，这是符合两个组织及其成员国的利益的。但是，这件事目前仍然悬而未决，下一步进展还有待世界贸易组织成员国做出决定。

3.8 国际民航组织参加服务贸易理事会会议时，曾经强调航空运输诸事项之间的一体性和关联性，所以，主张最好是把涉及航空安全、保安和经济的所有管理方面的问题，统统交给一个单一的论坛即国际民航组织负责。航空领域的自由化仍在进行，本次会议有条件通过国际民航组织指引它未来的发展方向。因此，将另外一个没有经过检验的市场准入机制—如通过服务贸易总协定—长期适用于国际航空运输，这可能会造成管理制度的冲突和重复努力，非但保证不了更大程度的自由化，也不一定能让所有的国家都从中受益。这些问题是贸易界和航空界两方面都必须加以解决的。同时，作为一项压倒一切的目标，国际民航组织必须确保安全和保安工作不致受到影响，管理改革必须平稳而有序地进行，以造福于国际民航组织全体缔约国乃至整个国际社会。

4. 结论

- a) 多年来，由于各国日益面向本组织寻求政策指导和协助，尤其是为了应对迅速变化的全球化和自由化航空运输市场，国际民航组织加强了它在经济管理方面的工作。
- b) 必须调整国际民航组织经济管理作用的中心，以便全面推动管理改革和自由化。国际民航组织深受缔约国倚重的政策指导应该特别以自由化为重点，本组织应该通过其工作和向缔约国的援助推动和促进自由化的进程。
- c) 从长远看，国际民航组织应该探讨充当全球市场的可行性和潜在利益，各国可以凭借国际民航组织提供的设施和必需的专门知识，在双边和/或多边基础上讨论和交换市场准入。
- d) 国际民航组织在与对全球管理问题有兴趣或者有参与的所有组织的关系中，应该通过合作确保这些组织顾及国际民航组织的使命和作用，以及整个航空界更为广泛的利益。此外，国际民航组织及其缔约国应该与这些组织进行协调，以便从总体上理顺关系，避免重复努力。国际民航组织在与其他参与国际航空运输经济管理的组织的关系中，一个首要的目标就是确保安全和保安不要受损。

5. 建议

5.1 请会议建议：

- a) 国际民航组织今后经济管理作用的中心应该是制定经济自由化的政策指导，为各国推动、促进和提供援助，帮助它们为实现更为广泛的利益而驾驭好自由化；
- b) 国际民航组织在与世界贸易组织的关系中，应该继续提请注意第 A33—19 号决议中体现的本组织当前对服务贸易的政策，同时强调安全、保安和经济管理之间的关联性和互动关系，以及本组织推动、促进和协助各国展开自由化进程的工作中心。

6. 会议的行动

6.1 请会议：

- a) 审议、通过第 4 段中的各项结论；和
- b) 通过第 5 段中的建议。

—完—